

Conséquences et échec du règlement pacifique des différends

A) Mise en place d'une sécurité collective et régionale

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, s'est imposée la nécessité d'une gestion collective des intérêts de la paix internationale comme complément de l'abandon du droit des Etats de recourir à la force. L'importance d'une politique commune en matière de paix s'est matérialisée par la mise en place d'une sécurité collective à l'échelle de la communauté internationale. Bien plus, après l'effondrement du bloc soviétique la sécurité collective devient le principal instrument de la paix internationale, reposant sur des mécanismes plus effectifs.

1) Notion de sécurité collective

Notion empruntée au Pacte de la Société des Nations, elle repose sur l'idée que la paix est un bien indivis partagé par la communauté internationale, étant entendu que tout conflit ou menaces est susceptible d'une rupture pour la paix. Il s'agit donc d'une lutte collective pour prévenir un 3ème conflit mondial. Son caractère novateur est essentiel : il ne s'agit plus de laisser à la compétence des Etats le règlement des différends. En effet, les Etats renoncent au droit traditionnellement reconnu régalien de recourir à la force pour coopérer ensemble face à cet impératif de sécurité internationale. Bien plus, le maintien de la paix fut un des premiers domaines de coopération internationale. On précisera que ce caractère préventif, dans les mécanismes de mise en œuvre de la sécurité collective, différencie celle-ci des menaces ordinaires de violation du droit international.

En effet, il s'agit de la mise en place d'un véritable directoire pour la paix par lequel les Nations Unies ont une responsabilité principale et une action prioritaire. Cette sécurité collective s'est considérablement élargie avec la restauration de l'autorité du Conseil de Sécurité qui avait été paralysé par le droit de veto des Etats membres lors de la guerre froide. Ainsi, avec cette évolution l'usage de la Charte des Nations Unies son chapitre 7 a été prégnant permettant au Conseil de Sécurité de s'affirmer en tant qu'organe principal du maintien de la paix et bien plus, un véritable exécutif de la communauté internationale dont il est censé traduire les aspirations les plus profondes.

2) Système de la Charte Nations Unies

La notion reçoit une portée pratique dans le système de la Charte de l'ONU de 1945. Cette idée est elle-même sous-jacente au but et aux missions de l'ONU pour la communauté internationale l'ONU de mettre en œuvre une politique commune de sécurité internationale. Il s'agit donc d'une organisation incontournable de la

communauté internationale visant à assurer le maintien de la sécurité internationale et bien plus, elle est l'un des mécanismes des plus actifs pour le maintien de la paix et par delà elle permet de régler pacifiquement les différends. Dans ce cadre, la sécurité collective renvoie à un contrat social international en ce sens que chaque Etat œuvre pour la paix et reconnaît à l'organe principal- le Conseil de Sécurité- l'exercice d'une mission de police internationale en matière de paix, a fortiori une mission de règlement pacifique des différends. .

En effet le maintien de la paix est abordé particulièrement au chapitre 7 de la Charte relatif à la sécurité collective et le Chapitre 6 permet de promouvoir le règlement pacifique des différends. L'application du Chapitre VI a été expérimentée très tôt dans le contexte du différend du Jammu-et-Cachemire et les négociations engagées sous les auspices des Nations Unies ont abouti à la conclusion d'un accord entre les parties qui a été avalisé par la résolution 47 (1948) du Conseil de sécurité.

a) Les organes

Responsabilité quasi-exclusive du Conseil de Sécurité :

Le Conseil de Sécurité détient un rôle éminent et devient véritablement un organe exécutif en la matière ; selon l'article 24 paragraphe 1^{er} de la Charte, il est un organe politique appelé à jouer le rôle principal en maintenant la paix et la sécurité internationale. Le Conseil a ainsi un pouvoir de police générale pour faire disparaître une menace pour la paix et faire cesser toute rupture de la paix. Il détient des pouvoirs coercitifs au titre du chapitre 7 et des pouvoirs pacifiques au titre du chapitre 6 afin d'agir résolument et fermement. . L'Article 36 confère au Conseil la possibilité de prendre des mesures et des méthodes appropriées pour le règlement d'un conflit donné. Ainsi, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationale il peut prendre des mesures indispensables et efficaces de caractère collectif pour préserver la paix. Il a compétence pour qualifier un acte d'agression ou une situation de menace pour la paix de rupture de la paix au terme de l'article 39 de la Charte.

Des compétences supplétives :

Le rôle de l'Assemblée Générale des Nations Unies doit également être souligné. Suite à la paralysie du Conseil de Sécurité, *la résolution 377 Union pour la paix* donne compétence à l'Assemblée Générale de recommander aux états membres des mesures collectives appropriées pour la paix sans empiéter sur les compétences du Conseil de Sécurité (celui-ci en l'espèce étant paralysé pour exercer ses compétences suite à un blocage politique)

Le rôle du Secrétaire générale des Nations Unies est essentiel diplomatiquement. Ce haut fonctionnaire de l'organisation a le pouvoir formel d'attirer l'attention du Conseil de Sécurité sur toute affaire qui à son avis pourrait mettre en danger la maîtrise de la paix et de la sécurité internationale. Il a pu aussi nommer un certain nombre de représentants spéciaux qui l'aident à promouvoir le règlement pacifique des conflits ceux-ci ayant par exemple pu jouer un rôle significatif à Chypre ou en Abkhazie

b) Des pouvoirs de pressions et de sanctions

Mesures coercitives

Elles sont un monopole de l'organisation internationale, véritable conséquence de l'abandon du droit individuel des Etats de recourir à la force. Il peut s'agir d'actes unilatéraux contraignants ou des mesures contraignantes ; des mises en demeure ou injonctions de prescription de modalités d'exécution, ou l'institution d'organes nécessaires à son action. Les exemples qu'offrent les relations internationales sont nombreux ; tel que la résolution 941 comme injonction aux autorités serbes en Bosnie française de mettre fin à l'épuration ethnique ou encore l'institution par la résolution 803 du Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie. En accomplissant une fonction juridique d'édiction d'actes administratifs autoritaires, son rôle est donc essentiel au sein d'une communauté internationale. La résolution 1373 sur le terrorisme prise en 2001 a pu être considérée comme un équivalent à une convention universelle sur la prévention et la répression du terrorisme. Le conseil de sécurité agirait donc tel un législateur international plus qu'un policier international.

Mesures pacifiques

Il s'agit de moyens de coercition pacifique diversifiés comme un embargo ou la réduction du personnel de mission diplomatique.

Il peut également discuter d'une affaire rentrant dans le cadre des missions assignées à la chartre et formuler des recommandations (articles 10 et 11) et toutes mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toutes situations selon l'article 14 de la Charte. Egalement afin d'empêcher une situation de s'aggraver il peut initier une partie à se conformer à des mesures provisoires qu'il juge nécessaire.

Mesures militaires

Les Nations unies disposent également d'un pouvoir de contrainte armée selon les articles 42 à 47 de la Charte. Cette prérogative consiste donc en la possibilité de prendre des mesures militaires destinées à maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationale. Pourtant, dès l'entrée en vigueur de la Charte l'opinion consistant à faire des Nations Unies le bras armé d'un ordre pacifique a été abandonnée, réduisant les articles à l'absence de portée pratique. Les Nations ont préféré déléguer ce pouvoir de contrainte armée à des coalitions ad hoc d'Etats comme avec l'intervention suite à l'annexion du Koweït par l'Irak sur la base de la résolution 678. Des moyens alternatifs se sont ainsi développés comme les opérations pour le maintien de la paix pour régler pacifiquement les différends.

c) Des actions pour le règlement pacifique des différends

Suite au déblocage du Conseil de Sécurité les créations d'opération pour la sécurité se sont développées. Avant tout on précisera que toute action visant à régler un différend ou maintenir de la paix doit être précédée de la qualification par le Conseil d'un acte d'agression une rupture ou une menace pour la paix. Ainsi, l'ONU a agit pour régler des différends très diversifiés- allant de l'intervention sur des conflits internes ayants eu des répercussions sur les droits de l'homme (République du Congo Darfour) à l'intervention en cas de rupture pour la paix (annexion du Koweït par l'Irak)

Le cadre des opérations pour le maintien de la paix (OMP) a été particulièrement profitable pour le règlement pacifique des différends. Ainsi, on décompte 60 opérations pour le maintien de la paix depuis la création de l'ONU dont 20 sont actuellement en fonction. A l'origine répondant à des conditions restrictives (impartialité, consentement des parties, non-recours à la force) elles vont subir des extensions en s'étendant au conflits internes de guerre civiles religieuse ou ethnique .Ainsi, le Conseil de Sécurité autorise en 1993 une nouvelle force ONUSUM 2 pouvant recourir à la force du chapitre 7 de la Charte suite à l'échec de la force traditionnelle de maintien de la paix ONUSUM 1 dépourvue de moyen réels. On soulignera également l'évolution de ces OMP allant du rétablissement de la paix, peace making, à la consolidation de la paix, peace building.

Des interventions humanitaires suppléent parfois à l'échec du règlement pacifique des différends ou accompagnent sa mise en œuvre. Ainsi, durant la guerre du Biafra (1967-1970) la communauté internationale a développée cette idée d'un devoir d'assistance pour une protection minimal des personnes en situation de détresse.

Egalement le Conseil de sécurité a renforcé les missions spéciales de ses membres ou d'experts pour l'établissement des faits dans les zones sensibles, tantôt comme moyen de dissuasion, tantôt comme moyen de collecte des informations permettant de définir une stratégie appropriée.

.

3) Mise en œuvre d'une sécurité régionale

a) La notion de sécurité régionale

Etant des voies appropriées pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, la sécurité régionale a connue des développements considérables depuis la fin de la guerre froide. En effet, l'exigence d'unité géographique n'est plus primordiale pour le maintien de la paix. Le chapitre 8 de la Charte des Nations Unis prévoit une décentralisation de maintien de la paix en autorise la création de mécanismes régionaux de règlement des différends et de sécurité collective .L'article 52 permet une action régionale prioritaire pour régler les affaires relatives à la paix. Par exemple, la régionalisation actuelle pour le règlement des différends, palpable en ex-Yougoslavie, restitue aux états de la zone de crise un rôle pour le maintien de la paix.

b) Des organismes régionaux

Le rôle des organisations régionales et sous-régionales est aussi de plus en plus important, au vu de la connaissance que ces organisations ont de leur région et de ses réalités. En Europe, l'OCSE a joué un rôle particulièrement névralgique dans les Balkans. On reconnaît ainsi à des organismes régionaux responsabilité pour régler des différends. A l'époque de la guerre froide, on décompte l'Organisation des états américains (OEA), l'Organisation de l'unité africaine (OUA), et la Ligue des états arabes ou encore plus récemment, l'Union pour l'Europe occidentale (UEO) ou encore les de mécanismes créés tant au sein de l'Union africaine que de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)

c) Pouvoirs des organismes régionaux

Ceux-ci reposent sur une collaboration entre l'ONU et les organismes régionaux. Le Conseil de Sécurité y attache une grande importance. Des formes de collaboration peuvent aller de la simple consultation à l'opération conjointe. En pratique, des relations étroites existent comme avec l'Union Africaine dans le cas de l'opération hybride de l'Union Africaine et ONU au Darfour.

Il apparaît que le chapitre 8 consacre la primauté du Conseil de sécurité par rapport à la mise en œuvre de ces mécanismes particulièrement quand le Conseil veut obtenir le concours des organes régionaux pour l'exécution d'une mesure coercitive. Selon l'article 54, le Conseil peut se servir des mécanismes régionaux pour sa propre action. Cette disposition oblige les états à informer le Conseil des actions pour maintien de la paix fondées sur l'accord régional et si cette action présente un caractère coercitif, elle doit être autorisée par le conseil de sécurité.

TR Le pouvoir des Nations Unies est relatif pour le règlement des différends aux vus de l'inefficacité des mécanismes déployés et de l'inertie du système de sécurité collective. La limite est d'abord la possibilité d'une paralysie politique en cas de désaccord des 5 membres permanents de l'ONU. Bien plus il s'agit de l'incapacité de mettre en œuvre des moyens suffisamment coercitifs pour maintenir la paix face à la souveraineté des Etats et à des situations rencontrés dans la pratique. Cette inertie nous amène sur une problématique plus générale ; celle de l'échec des modes de règlements des différends.

B. L'échec des modes de règlement pacifiques

L'échec des modes de règlement pacifiques pose problème. En effet, le recours à la force armée dans la résolution des conflits est en principe interdit par l'article 2 paragraphe 4 de la Charte des Nations Unies. Les Etats doivent, en vertu du principe de

l'interdiction du recours à la force armée, d'abord tenter de résoudre leurs conflits et leurs différends par des voies pacifiques. Cependant, ce principe connaît nombres exceptions.

1) Des hypothèses rencontrées dans la pratique

Le premier constat réside en hypothèses de faits ; le règlement pacifique est complexe et 'abouti pas toujours notamment au vu de la complexité des situations en cause et des prétentions souveraines des Etats Tel est le cas au Moyen-Orient ou les tentatives de l'ONU ont échouées malgré que la question soit à l'ordre du jour depuis plus de 50 ans.

En cas de non- application par un Etat d'une solution à un litige, l'Etat qui a un différend avec un autre Etat peut alors prendre des contre-mesures. Ce sont des mesures prises par un Etat à l'encontre d'un autre Etat en réaction à des mesures illicites de celui-ci. Les contre-mesures doivent toutefois être non armées.

Egalement, l'Etat ayant un différend avec un autre Etat peut faire jouer la règle de la réciprocité, si le différend est relatif à un traité international. En effet, selon cette règle de la réciprocité, lorsqu'un Etat viole une obligation substantielle d'un traité, les autres Etats parties à ce traité peuvent également ne pas respecter l'obligation en question.

2) Cas de recours licite à la force armée

Exception au règlement pacifique de différends, le droit internationale prévoit deux cas de recours licite à la force armée si un différend existe; la légitime défense basée sur article 51 de la Charte de l'ONU et les mesures de coercition armée décidées par le Conseil de Sécurité en cas de menaces contre la paix.

1. Emploi de la légitime défense :

Il est alors licite pour l'Etat agressé de répondre par la force à une telle agression : c'est l'application de la règle de la légitime défense en droit international, reconnue par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, mais qui est également reconnue comme une règle coutumière du droit international. C'est donc une exception légale à l'interdiction du recours à la force armée, véritable conséquence de l'échec de la sécurité collective si un état est victime d'une agression militaire. Autorisée par le Conseil de Sécurité a légitime défense peut être individuelle ou collective Ainsi selon la Charte « aucune disposition ne porte atteinte au droit naturel de la légitime défense individuelle ou collective dans le cas ou un membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée jusqu'à ce que le Conseil de Sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationale ».Pourtant, elle a souvent été réinterprétée abusivement pour justifier des opérations militaires

La légitime défense individuelle :

Un Etat se défend contre une agression. Le droit à énoncé des conditions ; la légitime défense doit être la réponse à une agression armée, c'est-à-dire une agression faite par des troupes régulières, mais également l'envoi par un Etat ou en son nom de bandes ou groupes armés contre un autre Etat d'une gravité telle qu'il équivaut à une véritable agression accomplie par des troupes régulières, selon l'arrêt de la Cour internationale de justice, *Activités militaires et paramilitaires des Etats-Unis au Nicaragua*, du 27 juin 1986. La légitime défense doit être proportionnée à l'agression armée subie et nécessaire pour y riposter. Le recours à la légitime défense doit être provisoire et est soumis au contrôle du Conseil de sécurité. La légitime défense doit en effet cesser dès lors que le Conseil de sécurité a pris les mesures nécessaires au rétablissement de la paix. Cependant, de telles mesures se font bien souvent attendre : il faut non seulement que les mesures soient adoptées par la majorité des membres du Conseil de sécurité, mais également qu'aucun membre permanent n'oppose son veto à ces mesures. La première guerre israélo-arabe en 1948 est un exemple de recours à la légitime défense. En effet, l'ONU avait proposé en 1947 un plan de partition de la Palestine en deux Etats : un Etat juif et un Etat arabe. Ce plan a été rejeté par les pays arabes voisins de la Palestine qui ont attaqué l'Etat d'Israël dès sa création. Israël s'est alors défendu militairement.

La légitime défense collective :

Elle est collective lorsqu'un Etat apporte une aide militaire à un Etat agressé auquel il est lié par des accords de défense ou non, de façon à exprimer la solidarité internationale que ces Etats soient liés ou non par un traité d'assistance. Les conditions de son recours n'ont pas été précisées par la Charte. La Cour internationale de justice dans l'affaire plate forme pétrolière a affirmé que l'Etat victime d'une agression armée peut en faire la constatation et ainsi de demander assistance. Elle doit également être subordonnée à la nécessité la proportion et à l'information du Conseil de Sécurité. La légitime défense collective bien qu'elle ait été invoqué par l'URSS en Tchécoslovaquie en 1968 ou en Afghanistan en 1979 est évité par les Etats qui préfèrent soutenir une partie par d'autres moyens que l'implication directe dans les conflits internationaux.

Le droit international a ainsi reconnu l'usage de la légitime défense suite à une attaque armée (réactive) et après le lancement d'une attaque dont les effets sont à venir, donc interceptive. Pourtant, le droit de répondre à des menaces latente, à titre préventif est largement contesté au contraire des menace imminentes (ici un droit préemptif admis). La légitime défense ne peut évidemment être préventive. L'idée de légitime défense préventive a pourtant été invoquée, notamment par Israël en 1967 contre l'Egypte, ou plus récemment, par les Etats-Unis en 2003 contre l'Irak. La légitime défense n'est pas

admise contre les agressions indirectes, bien qu'elle ait pu être invoquée dans de tels cas, par exemple en 1983 par les Etats-Unis contre la Grenade. En effet l'action préventive contre une menace latente n'est pas reconnue par le droit international ; seul le Conseil de Sécurité dispose de l'autorité nécessaire pour une action militaire destinée au maintien de la paix et de la sécurité internationale.

b) Les mesures militaires de l'ONU :

De plus, dans le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, l'article 42 autorise le Conseil de sécurité de l'ONU à décider du recours à la force armée pour entreprendre toute action nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationale, notamment au cas où des sanctions économiques ou diplomatiques se révèlent insuffisantes. Ainsi, si un Etat recourt à la force armée pour trancher un litige, le Conseil de sécurité pourra décider d'une intervention armée contre cet Etat. Cela a été le cas en 1990, avec la première Guerre du Golfe : suite à l'agression du Koweït par l'Irak, le Conseil de sécurité a pour la première fois autorisé une intervention militaire en application de l'article 42 de la Charte. Avant d'utiliser l'article 42, le Conseil de sécurité peut d'abord, en application de l'article 41, prendre des sanctions diplomatiques ou économiques.

En outre, l'utilisation de l'article 42 présente certaines difficultés : il faut réunir une majorité de membres du Conseil de sécurité en faveur de l'intervention, et surtout, l'un des membres permanents peut toujours faire usage de son droit de veto pour empêcher une intervention militaire qui irait à l'encontre de ses intérêts.

3) Recours à la force armée sans base juridique : remise en cause de la sécurité collective

Toutefois, en cas d'échec d'un règlement pacifique du différend, il se peut qu'un Etat recoure à la force armée contre un autre Etat, et ce à la suite ou non d'une déclaration de guerre. En droit international, une telle solution est interdite par le principe fondamental de règlement pacifique des différends mais se rencontre néanmoins dans la réalité ce qui nous amène vers une perspective dangereuse ; la remise en cause de la

sécurité collective

En effet, il s'agit de l'usage de la force en dehors du cadre de la Charte des Nations Unies. En effet, des événements ont amenés des coalitions d'Etas à recourir à la force en dehors d'une habilitation expresse du Conseil de Sécurité ou en vertu d'une interprétation laxiste de la Charte: il s'agit des opérations militaires menées à l'encontre de la Yougoslavie entre Mars et Juin 1999 et les réactions militaires déclenchées suite aux attentats terroristes à l'encontre des Etats-Unis le 11 Septembre 2001. D'abord, entre Mars 1998 et Mars 1999, la situation politique et humanitaire au Kosovo amena l'OSCE et l'ONU à intervenir pour apaiser les tensions entre communautés serbes et albanaises mais l'absence d'habilitation expresse pour prendre des mesures de coercition militaires à l'égard de la Yougoslavie. On a cherché à donner un fondement légal à ces interventions en alléguant que la Charte n'établirait pas une interdiction générale de recours à la force. L'autre argument consiste à affirmer que la communauté internationale se trouve dans une situation de violation massive des droits de l'homme, ce qui fonde le caractère impératif d'une intervention. On fait alors prévaloir une légitimité fondée sur des valeurs éthiques plus que la stricte légalité de la Charte.

De plus, bien que s'éloignant de la problématique spécifique du règlement des différends, l'intervention des Etats-Unis en Irak en Mars 2003 approfondit cette crise de la sécurité collective. Cette stratégie de sécurité nationale des Etats-Unis était déjà prégnante lors de la seconde guerre de Golfe et en 2001 et comme en 2003, l'opération n'a juridiquement aucun fondements et aucune justification avancée ne pouvait être retenue malgré l'allégation d'un droit de légitime défense préemptive contre le terrorisme. La pratique tend ainsi à éloigner la communauté internationale du modèle de sécurité collective instauré par la Charte des Nations-Unies.